

Ingediend via www.internetconsultatie.nl
 Ministerie van Justitie en Veiligheid
 t.a.v. de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 3 januari 2023

dossiernummer:

uw kenmerk:

telefoonnummer:

e-mail:

Betreft: Consultatie wetsvoorstel in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit in detentie

Geachte minister,

Bij brief van 6 december 2022 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het 'conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit in detentie'. Hoewel de gestelde consultatietermijn relatief kort was heeft de NOvA toch tijdig aan uw verzoek willen voldoen en heeft de algemene raad zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

De algemene raad hecht eraan daarnaast nog het navolgende te benadrukken.

Veruit de meeste advocaten doen hun werk op integere wijze. Door het uitvergroten van (mogelijk zeer ernstige) incidenten zou een ander beeld kunnen ontstaan, namelijk dat hiervan op grote schaal sprake is. De NOvA bestrijdt dit eventuele beeld en meent dat politiek niet bedreven zou moeten worden op incidenten.

Een voor de rechtsstaat vitale beroepsgroep als de advocatuur zou niet mogen worden 'gecriminaliseerd'. Dat risico ontstaat wanneer gesuggereerd wordt dat (strafrecht)advocaten een verlengstuk zijn van hun client of dat zij als beroepsgroep per definitie een risico vormen in het kader van voortgezet handelen vanuit detentie. Dit doet geen recht aan de integere wijze waarop advocaten hun beroep uitoefenen. Advocaten zijn in hun werk gebonden aan wettelijk vastgelegde kernwaarden en zijn in hun optreden onafhankelijk (ook van de eigen client), integer, deskundig, partijdig en moeten vertrouwelijkheid ten opzichte van de client kunnen garanderen. Het toezicht en tuchtrecht zijn er om te waarborgen dat advocaten zich hieraan houden.

Bezoekadres
 Prinses Beatrixlaan 5
 2595 AK Den Haag
 Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
 Postbus 30851
 2500 GW Den Haag

Het voorgaande wil niet zeggen dat er niet ook voor de advocatuur een opgave bestaat om te zorgen dat men bestand is tegen druk en dreiging die kan worden uitgeoefend door (onder meer) de georganiseerde misdaad. Eind 2021 heeft de NOvA daarom de Taskforce Bescherming tegen ondermijning opgericht. Hiermee wil de NOvA de bewustwording van risico's die met de beroepsuitoefening van advocaten kunnen samenhangen vergroten en de weerbaarheid en veiligheid van advocaten -en daarmee uiteindelijk de rechtsstaat- versterken.

Zo worden er al enige tijd zgn. weerbaarheidstrainingen aangeboden aan advocaten, waarbij ook aandacht bestaat voor de bijstand aan cliënten in extra beveiligde detentieregimes. Daarnaast vindt onder meer wetenschappelijk onderzoek plaats naar het thema betalingen aan advocaten, het gebruik van identiteit versluierende communicatiemiddelen door advocaten en de kroongetuigenregeling. Aan de hand van de uitkomsten van deze onderzoeken zal worden gezien of de regelgeving voor advocaten adequaat is. Ook op andere manieren wordt gewerkt aan de weerbaarheid en veiligheid van advocaten.

De nadruk van de Taskforce ligt hiermee sterk op *preventieve* maatregelen: voorkomen moet worden dat advocaten (al dan niet ongemerkt) worden meegezogen in de georganiseerde criminaliteit. Daarnaast is uiteraard ook van belang om de signalering van (mogelijke) overtredingen door advocaten op een efficiënte wijze naar de toezichthouder te geleiden. Ook hier is binnen de Taskforce aandacht voor.

De NOvA meent dat dit de aangewezen manier is waarop voornoemde opgave primair moet worden vervuld; en niet door het inperken van het vrij en vertrouwelijk verkeer tussen raadsman en client en andere belangrijke (verdedigings)rechten. Ook verdachten van de meest ernstige strafbare feiten dienen in een goed functionerende rechtsstaat adequate rechtsbijstand te kunnen krijgen. Die adequate bijstand komt op dit moment steeds meer onder druk te staan. Dat is schadelijk, ook voor de legitimiteit van het strafproces. De NOvA vraagt u daarom met klem bijgaand advies in acht te nemen en te betrekken bij het verdere wetgevingsproces. De verantwoordelijk die de NOvA zelf heeft voor een goed functionerende advocatuur wordt zoals uit het voorgaande mag blijken gevoeld en heeft blijvend onze aandacht.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad.

plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie Strafrecht
Datum:	2 januari 2023
Betreeft:	Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie

SAMENVATTING**Conclusie**

Alhoewel wordt onderkend dat het noodzakelijk kan zijn om voor bepaalde verdachten van 'de buitencategorie' maatregelen te kunnen treffen die waarborgen dat zij hun criminele handelen niet kunnen voortzetten tijdens detentie, moet tegelijkertijd niet uit het oog verloren worden dat het hier inderdaad om een buitencategorie gaat. Dat maakt ook dat zeer terughoudend omgesprongen moet worden met het invoeren van generieke wetgeving en maatregelen die ook nog eens zeer diep ingrijpen op mensenrechten en het recht op rechtsbijstand, om dit doel te bereiken. Dit wetsvoorstel mist die terughoudendheid volledig.

Blijkens de tekst en MvT voorziet het voorstel in uitbreiding en aanpassing van de regels teneinde aanvullende maatregelen te kunnen nemen tegen het voortzetten van georganiseerde (drugs)criminaliteit tijdens detentie. Dat strookt echter niet zonder meer met het voorstel nu het gros van de maatregelen uitsluitend een preventief karakter heeft. Het voorstel heeft dus een zeer ruim bereik, zonder dat de noodzaak daartoe en het nut daarvan blijkt.

Nut en noodzaak van het overgrote deel van de voorgestelde wetswijziging is immers in het geheel niet onderbouwd en slechts gestoeld op het aanhalen van incidenten. Daarbij is het ook zeer de vraag of met deze voorstellen het gewenste doel überhaupt bereikt kan worden, terwijl wel vaststaat dat sprake is van zeer vergaande en ongerechtvaardigde inbreuken op mensenrechten en een zeer vergaande beperking op het recht op rechtsbijstand en vrij verkeer met een raadsman. Het bij motie toegevoegde voorstel om maximaal 2 raadslieden toe te laten bij verdachten in de EBI of een afdeling voor intensief toezicht, is bovendien slecht onderbouwd en niet doordacht.

Bovendien moet worden geconstateerd dat het wetsvoorstel en met name de motie, die nog enger in het wetsvoorstel terecht is gekomen dan dat de motie was bedoeld, blijkt geeft van vergaand wantrouwen richting de advocatuur. Dit terwijl dit wantrouwen is gestoeld op kennelijk slechts één enkel incident en niet op enig deugdelijk onderzoek. Het wetsvoorstel beperkt het totaal aantal advocaten tot twee, waar de motie ertoe strekte het aantal *strafrechtadvocaten* tot twee te beperken. Naast het feit dat ook voor die beperking geen overtuigend argument is aan te dragen, gaat dit wetsvoorstel nog verder en betekent het de facto dat gedetineerde rechtzoekenden zich in andere zaken dan de strafzaak waar zij voor gedetineerd zijn, niet meer adequaat kunnen laten bijstaan. Dat was niet waartoe de aangenomen motie strekte; die beoogde geen wijziging aan te brengen in het recht voor gedetineerden om in andere zaken dan strafzaken te worden bijgestaan door een advocaat en met die advocaat geprivilegieerd contact te hebben.

De ACS concludeert dan ook dat dit wetsvoorstel zou moeten worden ingetrokken, in ieder geval waar het de voorgestelde onderdelen B en C betreft. Op de overige onderdelen behoeft het voorstel aanpassingen en nadere toelichting.

Kernpunten

- *De geboden termijn voor een consultatiereactie is, vooral gelet op de aard en inhoud van het voorstel, vele malen te kort.*
- *Nut en noodzaak van het houden van visueel toezicht is onvoldoende onderbouwd.*
- *Ten onrechte wordt gesteld dat uit rechtspraak van het EHRM zou kunnen worden afgeleid dat het categorisch houden van visueel toezicht zou zijn toegestaan.*
- *Nut en noodzaak van het beperken van het aantal raadslieden dat rechtsbijstand verleent aan verdachten in de EBI of een afdeling voor intensief toezicht is onvoldoende onderbouwd en blijkt overigens ook niet.*
- *Het voorgestelde artikel 40a is niet doordacht, er lijkt totaal geen notie te zijn van de dagelijkse praktijk.*
- *Artikel 40a is bovendien praktisch onuitvoerbaar en zal leiden tot schending van het recht op vrij verkeer tussen een verdachte en zijn raadslieden.*
- *Artikel 40b lid 2 behoeft aanpassing, of nadere onderbouwing.*

CONSULTATIETREACTIE

Inleiding

Het wetsvoorstel heeft als titel 'wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit in detentie'. Het wetsvoorstel is toegezonden op 6 december 2022, waarbij is opgemerkt dat vanwege de urgentie een consultatiereactie wordt verlangd binnen 4 weken.

De ACS acht die consultatietermijn onacceptabel kort. De urgentie van het voorstel is niet onderbouwd. Dat thans op grote schaal sprake zou zijn georganiseerde criminaliteit binnen of vanuit detentie blijkt niet. Daarbij gaat het om een zeer ingrijpend en verstrekkend voorstel. Bij een dergelijk voorstel een reactietermijn bieden van slechts vier weken, ook nog eens in de periode waarin de kerstdagen en de jaarwisseling vallen, dit terwijl het een voorstel betreft waarop de nodige kritiek te uiten is, een voorstel dat gewoonweg onhoudbaar te noemen is op bepaalde onderdelen, acht de ACS als gezegd niet acceptabel.

De ACS erkent dat het wenselijk kan zijn om bepaalde maatregelen te kunnen treffen indien er aanwijzingen zijn dat een gedetineerde crimineel handelen voortzet vanuit detentie. Gelet daarop is het voorgestelde hoofdstuk VIIIa Pbw in beginsel begrijpelijk en navolgbaar, al hoewel het op onderdelen aanpassing, althans nadere toelichting of verduidelijking behoeft.

De voorgestelde wijziging van artikel 38 Pbw en het voorgestelde artikel 40a zijn echter niet begrijpelijk en niet navolgbaar.

De verschillende onderdelen van het voorstel worden in het navolgende besproken.

Onderdeel B, wijziging artikel 38

Uit het voorstel en de toelichting volgt dat het de bedoeling is permanent visueel (camera) toezicht in te voeren bij gedetineerden in de EBI of een afdeling voor intensief toezicht, als zij door hun rechtsbijstandsverlener worden bezocht.

Hiermee zou volgens de minister voorkomen kunnen worden dat sprake is van misbruik van het contact tussen een gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener en ook zou het een bijdrage leveren aan het beschermen van de rechtsbijstandverlener tegen druk, dwang of dreiging.

De voorbeelden die in de memorie van toelichting worden aangehaald die worden aangeduid als 'uit de praktijk ontleende voorbeelden', hetgeen de suggestie wekt dat dit een veelvoorkomend probleem is, zien echter allemaal op één en dezelfde zaak. Een zaak waarin een concrete verdenking bestond van misbruik van het vrije verkeer tussen de raadsman en een gedetineerde en waar ook aanhouding en vervolging van de toenmalig advocaat is gevolgd.

Op geen enkele wijze is navolgbaar waarom dit incident een rechtvaardiging vormt voor deze verstreckende maatregel.

Ondanks dat het 'slechts' om visueel toezicht gaat, gaat het wel om permanent en generiek visueel toezicht. Dit maakt dat gedetineerden en ook de raadslieden zich minder vrij kunnen en zullen voelen in hun communicatie. Gezichtsuitdrukkingen, handgebaren tijdens het spreken en dergelijke, zijn immers wel degelijk van belang bij een goede communicatie maar kunnen daarnaast ook veelzeggend zijn, indien die worden opgenomen. Dit is ook geen afwijkend gedrag te noemen.

Het tonen van een notitie hoeft bovendien ook geen afwijkend gedrag te zijn, het is niet vreemd een gedetineerde cliënt een brief, dossierstuk of iets dergelijks te laten zien. Daar komt nog bij dat in de zaak waar de minister die voorbeelden aan ontleent, het tonen van notities nu juist gebeurde om te voorkomen dat middels afluisteren ondervangen zou worden welke communicatie werd uitgewisseld, althans zo luidt de verdenking. Nu bij dit voorstel herhaaldelijk wordt benadrukt dat het enkel om visuele registratie gaat en niet om auditieve registratie, is niet duidelijk welk probleem dit voorstel zou moeten oplossen.

Daar komt nog bij dat niet is uitgewerkt wat er met de opgenomen beelden gebeurt, hoe lang die worden bewaard en, belangrijker, wie daar toegang toe heeft. Zo blijkt ook niet hoe wordt gegarandeerd dat het bij visueel toezicht blijft en dat dus niet bijvoorbeeld een liplezer wordt ingeschakeld om te reconstrueren wat er gezegd is. Gelet op de potentiële inbreuk, of beter gezegd doorbreking, van het verschoningsrecht die hiermee gepaard gaat, kan er niet mee volstaan worden deze onderworpen bij AMvB (zonder consultatie) te regelen.

Onder verwijzing naar een uitspraak van het EHRM wordt in de toelichting gesteld dat visueel toezicht binnen de grenzen van het EVRM zou vallen en auditief toezicht dus niet. Die conclusie gaat te ver.¹ Kennelijk wordt gemeend dat uit die uitspraak af te leiden zou zijn dat visueel toezicht onverkort zou zijn toegestaan. In die zaak ging het echter om een specifieke maatregel in een specifieke zaak, met een verdachte die werd verdacht van terroristische misdrijven. De omstandigheden in die zaak vormden echter geen aanleiding om het recht op vertrouwelijk onderhoud met de advocaat te doorbreken; er mocht dus geen overheidsfunctionaris binnen gehoorsafstand toezicht houden op de gesprekken. In de uitspraak wordt verwezen naar artikel 93 van de 'Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (annexed to Resolution (73) 5 of the Committee of Ministers)', waarin is opgenomen: "*Interviews between the prisoner and his legal adviser may be within sight but not within hearing, either direct or indirect, of a police or institution official.*" Het gaat hier dus om minimumregels voor de behandeling van gedetineerden. Hieruit kan

¹ EHRM 28 november 1991, S. vs. Zwitserland (Application no. 12629/87; 13965/88).

dus geenszins afgeleid worden dat permanent visueel toezicht bij alle gedetineerden binnen een bepaald regime in overeenstemming is met het EVRM.

Kortom, de noodzaak voor deze maatregel blijkt niet en de maatregel is klaarblijkelijk gebaseerd op een enkel incident. Bovendien is in het geheel niet duidelijk wat er met de van die gesprekken opgenomen beelden gebeurt, wie daar toegang toe heeft, hoe lang die beelden worden bewaard, etc. Het gaat derhalve om een slecht, of beter gezegd niet, doordachte voorgestelde maatregel, die verstreckende gevolgen heeft, zonder dat de noodzaak is onderbouwd. Nu die onderbouwing ook niet te geven is en ook een nadere toelichting de gebreken die aan dit onderdeel van de toelichting kleven niet weg kan nemen, adviseert de ACS het voorstel op dit onderdeel in te trekken.

Onderdeel C, artikel 40a

Dit voorgestelde artikel bepaalt kort gezegd dat een gedetineerde in de EBI of afdeling voor intensief toezicht, slechts tot maximaal 2 raadslieden toegang krijgt.

Dit artikel is naar aanleiding van een aangenomen motie toegevoegd. De ACS kan niet anders dan concluderen dat dit artikel tot stand is gekomen op basis van incidentpolitiek, niet is doordacht en dat op geen enkele wijze rekening is gehouden met de gevolgen voor de praktijk. Uit de toelichting blijkt ook duidelijk dat het artikel uit één enkel incident voorkomt. Hetzelfde incident dat aanleiding is voor het voorstel tot invoering van permanent visueel toezicht.

Gesteld wordt dat advocaten betrokken zouden zijn bij het voortzetten van crimineel handelen vanuit de inrichting en dat dit gevaar groter zou zijn als een verdachte meer raadslieden heeft, maar dat is een volstrekt niet onderbouwde stelling, die bovendien kwalijk te achten is en blijk geeft van weinig vertrouwen in de integriteit van de advocatuur in algemene zin. Dat, anders dan het in de toelichting genoemde voorbeeld dat nog onder de rechter is, blijkt van concrete aanwijzingen dat advocaten betrokken zijn bij voortgezet crimineel handelen blijkt op geen enkele wijze. Andere voorbeelden zijn niet bekend.²

Nut en noodzaak blijkt niet

Mede gelet daarop is het nut en de noodzaak van dit voorstel in het geheel niet onderbouwd. Behalve dat er slechts één voorbeeld van een (voormalig) advocaat die mogelijk zou hebben bijgedragen aan de voortzetting van crimineel handelen is genoemd, is ook op geen enkele wijze gebleken of toegelicht dat het beperken van het aantal rechtsbijstandsverleners op enigerlei wijze effectief bijdraagt aan het voorkomen van herhaling van dergelijke incidenten.

Strijd met recht op vrije advocaatkeuze

Volgens de indiener van de motie heeft het EHRM overwogen dat het recht op het kiezen van een eigen advocaat niet absoluut is en beperkt mag worden in het belang van de rechtspleging. Kennelijk meent de indiener van het voorstel daarmee dat dit voorgestelde artikel niet in strijd komt met de uit het EVRM voortvloeiende rechten. Dit berust echter op een onjuiste lezing en een kennelijk onjuist begrip van de rechtspraak van het EHRM. Het klopt inderdaad dat het recht op vrije advocaatkeuze beperkt kan worden, in het belang van de rechtspleging. Uit de diverse rechtspraak van het EHRM volgt echter in de eerste plaats dat dan telkens moet blijken dat deze beperking daadwerkelijk in het belang van de rechtspleging is. Dat de thans voorgestelde

² Dit terwijl er bijvoorbeeld wel meerdere voorbeelden zijn van medewerkers van justitie die zijn aangehouden in verband met het faciliteren van de voortzetting van criminaliteit binnen de inrichting: <https://nos.nl/artikel/2416476-lid-van-parkstadbende-had-cryptotelefoon-in-de-gevangenis>; <https://www.gelderlander.nl/achterhoek/gevangenismedewerker-smokkelt-drugs-de-bajes-binnen-integriteit-van-het-gevangeniswezen-in-gevaar-gebracht~a5fe8c21/>;

wetgeving, die het aantal advocaten beperkt, in het belang van de rechtspleging is, blijkt op geen enkele wijze, integendeel. Uit die rechtspraak volgt namelijk ook en juist dat het moet gaan om maatregelen die bijvoorbeeld eisen stellen aan de kwaliteit of deskundigheid van de rechtsbijstandsverlener.³ Zo leveren beroepsregels of de regulering van de toelating van advocaten tot het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, die maken dat een bepaalde advocaat niet kan worden gekozen, geen schending van dat recht op een vrije en onbeperkte keuze van eigen raadslieden op.⁴

Kortom, het gaat in deze gevallen juist om beperkingen op dat recht op vrije keuze van een raadsman die strekken tot bescherming van de rechtspleging, juist en vooral ook in het belang van de rechtzoekende. In dergelijke gevallen levert die beperking geen schending op. Van deze categorische beperking kan dat volstrekt niet gezegd worden. Alleen al niet omdat niet blijkt dat deze beperking de rechtspleging op enigerlei wijze beschermt. Bovendien gaat de voorgestelde beperking zeer ver en gaat om een getalsmatige beperking, zonder dat daar enige inhoudelijke of concrete afweging aan ten grondslag ligt. Ook daarom kan niet gezegd worden dat deze beperking geen schending oplevert van artikel 6 EVRM.

Kortom, het voorgestelde artikel dat het aantal raadslieden beperkt is in strijd met het recht op vrije advocaatkeuze en ook om die reden niet houdbaar.

Praktisch niet haalbaar en werkbaar

Bovendien blijkt dat geen zicht is op de dagelijkse praktijk en dat de implicaties van dit voorstel totaal niet zijn doordacht en voorzien.

Zo stelt het voorstel dat in principe maximaal twee rechtsbijstandsverleners zijn toegestaan. De rechtsbijstandsverlener kan zich 'vanwege bijzondere omstandigheden' met toestemming van de directeur laten vervangen door een collega van hetzelfde kantoor. Ziekte of vakantie worden als bijzondere omstandigheden genoemd.

Kennelijk hebben de indieners van het voorstel niet in ogenschouw genomen dat de penitentiaire inrichtingen over het hele land verspreid zijn. Het is binnen kantoren waar meerdere strafrechtadvocaten werkzaam zijn dan ook volstrekt gebruikelijk dat een advocaat die toevallig in, bijvoorbeeld, de PI Vught moet zijn, ook de gedetineerde cliënten van zijn kantoorgenoten bezoekt om bijvoorbeeld de laatste stand van zaken te bespreken. Dit om het aantal reisbewegingen te beperken en ook om kostenefficiënt te werken.⁵ Deze praktijk zou volgens dit voorstel niet meer mogelijk zijn. Daardoor worden advocaten de facto dus gedwongen om minder (kosten)efficiënt te werken.

Ook bestaat een niet onaanzienlijk deel van de strafrechtkantoren uit eenmanszaken. Bij tijdelijke verhindering, zijn deze advocaten thans genoodzaakt een waarnemer die niet in dienst is van hetzelfde kantoor aan te zoeken. Gelet op de beperkte uitzonderingen in de voorgestelde regeling, zouden deze advocaten zich niet kunnen laten waarnemen.

³ EHRM, *Mayzit/Rusland*, nr. 63378/00, 20 januari 2005, punten 70-71; EHRM, *Meftah e.a./Frankrijk*, nr. 32911/96, 35237/97 en 34595/97, 26 juli 2002, punt. 47.

⁴ EHRM, *Lagerblom/Zweden*, nr. 26891/95, 14 januari 2003.

⁵ De Raad voor Rechtsbijstand vergoedt immers slechts 9 cent per gereisde kilometer en toevoegingsvergoedingen houden nog immer niet over.

Ook is geen rekening gehouden met het feit dat gedetineerden vaak meer juridische geschillen hebben lopen dan enkel de strafzaak. Zo is niet ondenkbaar dat er sprake is van civiele claims door bijvoorbeeld aangevers of vermeende slachtoffers of door derden, zoals de verhuurder van een woning of bedrijfspand of een verzekeringsmaatschappij. Ook kan er sprake zijn van bestuursrechtelijke procedures, zoals woningsluitingen, intrekkingen van vergunningen of andere vormen van bestuursrechtelijke handhaving. Over al deze zaken moet de gedetineerde vrijelijk kunnen communiceren met zijn rechtsbijstandsverlener, nog los van het feit dat in sommige zaken sprake kan zijn van verplichte procesvertegenwoordiging.⁶ Dit zullen verschillende rechtsbijstandsverleners zijn. Alleen al vanwege het feit dat juist de regering de afgelopen decennia sterk heeft aangedrongen op en regelgeving heeft ingevoerd strekkende tot verdergaande specialisatie binnen de advocatuur, is het niet zo dat er één advocaat is die al deze procedures doet. Deze advocaten moeten dus de cliënt kunnen bezoeken en hem of haar brieven kunnen sturen. In zaken waarin sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging zou een advocaat aldus in ieder geval moeten worden toegelaten zonder toestemmingsvereiste.

Het is daarbij niet mogelijk dat een andere advocaat één van de wel toegelaten advocaten verzoekt ook bijvoorbeeld de lopende civiele zaak te bespreken of om berichten of brieven door te geven. Dan zou immers juist het gevaar bestaan dat de wel toegelaten advocaat als 'doorgeefluik' fungeert. Het is bovendien in strijd met de beroepsregels om berichten van anderen onder het eigen verschoningsrecht door te geven.

Het telkens doen van een gemotiveerd verzoek tot uitzondering kan daarbij niet gevergd worden, al helemaal niet omdat de voorgestelde regelgeving verlangt dat de gedetineerde zelf een verzoekschrift daartoe indient, met redenen omkleed, terwijl de directeur daar dan over zou moeten beslissen. Hoe de directeur tot diens beslissing komt is bovendien niet uitgewerkt of toegelicht. Ook blijkt niet of tegen de beslissing van de directeur beroep openstaat of enig rechtsmiddel kan worden aangewend. Een termijn waarbinnen de directeur dient te beslissen is eveneens niet in het voorstel opgenomen.

Bovendien is kennelijk compleet voorbijgegaan aan het feit dat het verlangen van een gemotiveerd verzoek minst genomen op gespannen voet staat met het maatschappelijk belang dat eenieder zich vrijelijk tot een rechtsbijstandsverlener moet kunnen wenden en in strijd is of kan zijn met de wettelijke geheimhoudingsplicht die op rechtsbijstandsverleners rust. Daarnaast is voorbijgegaan aan het feit dat kennelijk van de gedetineerde wordt verlangd openheid van zaken te geven aan de directeur over datgene wat met een advocaat besproken zou moeten worden. Ook is kennelijk voorbijgegaan aan het gegeven dat een gedetineerde juist vanwege de detentie in de regel via diens advocaat op de hoogte zal moeten geraken van het feit dat überhaupt sprake is van een procedure. Dat is niet mogelijk, nu de voorgestelde regeling inhoudt dat brieven en berichten van een andere rechtsbijstandsverlener dan de toegelaten advocaat, niet worden uitgereikt.

Daar komt ook nog bij dat het voorstel als gezegd inhoudt dat post van een niet toegelaten rechtsbijstandsverlener niet zal worden uitgereikt. Kennelijk heeft men geen rekening gehouden met het feit dat ook een advocaat die juist optreedt voor de wederpartij van de gedetineerde, die gedetineerde vertrouwelijke post moet kunnen sturen, zoals een aansprakelijkheidstelling, een besluit tot intrekking van een vergunning op basis van de Wet Bibob,⁷ etcetera. De ACS zou, indien

⁶ In civiele zaken bij de rechtbank, in hoger beroep en cassatie is procesvertegenwoordiging verplicht.

⁷ Waarop een strenge geheimhoudingsplicht rust.

een redelijke termijn voor het geven van een consultatie zou zijn geboden, nog legio voorbeelden aandragen waaruit blijkt dat het voorgestelde artikel 40a niet werkbaar is.

Conclusie onderdeel C

Van invoering van dit voorgestelde artikel dient dan ook te worden afgezien. Een voorstel dat diep ingrijpt op de rechten van de verdachte, dat het recht op het vrije verkeer tussen een verdachte en een raadsman vergaand beperkt en dat bovendien vele nadelige praktische implicaties met zich brengt voor de rechtsbijstandsverlener, dient sowieso al met de nodige terughoudendheid te worden gezien.

Als gezegd is de noodzaak van dit voorstel niet onderbouwd, anders dan de verwijzing naar één enkel incident. Bovendien is ook niet onderbouwd of anderszins gebleken dat met dit voorstel het gewenste doel, zou dat doel op zichzelf al gerechtvaardigd zijn, überhaupt kan worden bereikt. Ook van invoering van dit onderdeel van het wetsvoorstel dient te worden afgezien.

Onderdeel D, hoofdstuk VIIIa

In dit onderdeel wordt een maatregel voorgesteld die aan een individuele gedetineerde kan worden opgelegd. Het is in de eerste plaats het enige onderdeel van het wetsvoorstel dat daadwerkelijk ziet op het concreet tegengaan van voortgezet crimineel handelen vanuit de PI en dus ook het enige onderdeel van het voorstel dat op zichzelf begrijpelijk en navolgbaar is, nu het geen generieke maatregel is, maar een bevel dat ziet op een individuele gedetineerde waar een rechtsmiddel tegen openstaat. Op een aantal onderdelen behoeft dit voorstel echter nog wel aanpassing of nadere toelichting.

Zo is in het voorgestelde lid 2 van dit artikel opgenomen dat een gevaar dat tot het geven van een bevel als bedoeld in dat artikel in ieder geval wordt aangenomen bij een verdenking dat de betrokkene een leidende rol heeft in een criminele organisatie die het plegen van misdrijven waar meer dan 12 jaar cel opstaat heeft. Dat maakt dat zonder dat er sprake is van concrete op de persoon ziende aanwijzingen voor gevaar, deze enkele verdenking telkens voldoende zou zijn voor het geven van een bevel met verstrekkende en ingrijpende gevolgen. Naar het de ACS voorkomt krijgt deze bevelsmogelijkheid daarmee een te breed toepassingsbereik. De regeling verdient op dit punt aanpassing, door altijd te vereisen dat sprake is van concrete op de persoon ziende aanwijzingen die maken dat een gevaar als bedoeld in dit artikel aangenomen kan worden. In ieder geval zou nader onderbouwd moeten worden waarom het proportioneel te achten is om alle verdachten van dergelijke delicten als gevaarlijk in de zin van dit artikel te bestempelen.

Volgens lid 5 van het voorgestelde artikel 40b is de duur van het bevel 3 maanden bij 'algehele beperkingen' en 12 maanden in andere gevallen. Dat is een zeer lange termijn, terwijl niet is onderbouwd waarom een dergelijke termijn gerechtvaardigd zou zijn. Ter vergelijking: Een dergelijk bevel gaat verder dan een bevel beperkingen zoals dat nu kan worden opgelegd, terwijl dat in duur vele malen beperkter is en bovendien aan periodieke rechterlijke toetsing onderhevig is, terwijl tegen het voorgestelde bevel slechts bezwaar bij de minister zelf gemaakt kan worden en beroep kan worden ingesteld bij de RSJ.

Onduidelijk is ook hoe een bevel dat de contacten naar buiten toe beperkt, zich verhoudt tot een dergelijk bevel beperkingen of hoe gehandeld wordt als er sprake is van samenloop van beide instrumenten. Het strekt tot de aanbeveling daar in een nadere toelichting nog op in te gaan.

Samenhang met andere wetsvoorstellen

Dit voorstel hangt samen met het recente voorstel tot wijziging van de Rspog, waarbij extra gronden voor plaatsing in de EBI worden voorgesteld en enkele andere wijziging in die regeling met het oog op de bestrijding van zware criminaliteit en het tegengaan van voortgezet crimineel handelen vanuit detentie. Ook over dat voorstel heeft de NOVA een advies uitgebracht (**bijlage**).

Daarbij is geadviseerd in ieder geval het WODC-onderzoek,⁸ alsook het onderzoek c.q. de publicatie van de Universiteit Groningen af te wachten. Dat laatste onderzoek is inmiddels gepubliceerd.⁹ Overigens blijkt ook daar dat het voorstel tot uitbreiding van de gronden voor plaatsing in de EBI is gebaseerd op incidentpolitiek en dat nut- en noodzaak van het voorstel tot wijziging van de RSpog niet blijkt.

Mede om die reden dient ook waar het onderhavig voorstel betreft het WODC-onderzoek te worden afgewacht en dient de publicatie van de Universiteit Groningen in de nadere toelichting op dit voorstel te worden betrokken.

Administratieve verplichtingen

Het is niet goed in te schatten of te overzien wat de financiële gevolgen van dit voorstel zijn. In de memorie van toelichting wordt daar ook nog niet op ingegaan. Wel kan opgemerkt worden dat die gevolgen naar verwachting aanzienlijk zullen zijn. Bij invoering van dit voorstel is te verwachten dat er veel bezwaren en beroep tegen op artikel 40b gebaseerde maatregelen zullen volgen, hetgeen aldus extra procedures met zich brengt en ook extra kosten aan gefinancierde rechtsbijstand.

Bij invoering van artikel 40a licht ook in de lijn der verwachting dat geprocedeerd zal worden, al dan niet in kort geding, tegen beperkingen van het aantal raadslieden. Ook dit brengt aldus extra belasting voor de rechterlijke macht en extra financiële consequenties met zich.

Conclusie

Alhoewel wordt onderkend dat het noodzakelijk kan zijn om voor bepaalde verdachten van 'de buitencategorie' maatregelen te kunnen treffen die waarborgen dat zij hun criminele handelen niet kunnen voortzetten tijdens detentie, moet tegelijkertijd niet uit het oog verloren worden dat het hier inderdaad om een buitencategorie gaat. Dat maakt ook dat zeer terughoudend omgesprongen moet worden met het invoeren van generieke wetgeving en maatregelen die ook nog eens zeer diep ingrijpen op mensenrechten en het recht op rechtsbijstand, om dit doel te bereiken. Dit wetsvoorstel mist die terughoudendheid volledig.

Blijkens de tekst en MvT voorziet het voorstel in uitbreiding en aanpassing van de regels teneinde aanvullende maatregelen te kunnen nemen tegen het voortzetten van georganiseerde (drugs)criminaliteit tijdens detentie. Dat strookt echter niet zonder meer met het voorstel nu het gros van de maatregelen uitsluitend een preventief karakter heeft. Het voorstel heeft dus een zeer ruim bereik, zonder dat de noodzaak daartoe en het nut daarvan blijkt.

Nut en noodzaak van het overgrote deel van de voorgestelde wetswijziging is immers in het geheel niet onderbouwd en slechts gestoeld op het aanhalen van incidenten. Daarbij is het ook zeer de

⁸ Artikel 41 Bis regime in Italië, Den Haag: WODC, projectnummer 3379.

⁹ G.M. de Vries, 'Gronden voor plaatsing van gedetineerden in de EBI: beschouwing naar aanleiding van het voorstel tot verruiming van deze gronden', *Sancties* 2022/90.

vraag of met deze voorstellen het gewenste doel überhaupt bereikt kan worden, terwijl wel vaststaat dat sprake is van zeer vergaande en ongerechtvaardigde inbreuken op mensenrechten en een zeer vergaande beperking op het recht op rechtsbijstand en vrij verkeer met een raadsman. Het bij motie toegevoegde voorstel om maximaal 2 raadslieden toe te laten bij verdachten in de EBI of een afdeling voor intensief toezicht, is bovendien slecht onderbouwd, niet doordacht en geeft blijk van een compleet gebrek aan inzicht in de rechtspraktijk.

Bovendien moet worden geconstateerd dat het wetsvoorstel en met name het ingevoegde amendement blijk geeft van vergaand wantrouwen richting de advocatuur. Dit terwijl dit wantrouwen is gestoeld op kennelijk slechts één enkel incident en niet op enig deugdelijk onderzoek.

De ACS concludeert dan ook dat dit wetsvoorstel zou moeten worden ingetrokken, in ieder geval waar het de voorgestelde onderdelen B en C betreft. Op de overige onderdelen behoeft het voorstel aanpassingen en nadere toelichting.